

Mező András alezredes:

AZ AMERIKAI STRATÉGIAALKOTÁS ELMÉLETI KÉRDÉSEI (2.)

ÖSSZEFOGLALÓ: A stratégiai tanulmányok amerikai kutatói rámutattak arra, hogy a katonai stratégia a nemzeti stratégia egy komponense. Az Amerikai Egyesült Államok nemzeti biztonsági stratégiája a teoretikusan létező „nagystratégiára” épül, melyet az elméleti kutatók az amerikai alkotmányban vélnek megtalálni. Az amerikai nemzet biztonságát szolgáló stratégiák rendszere az elmúlt évtizedek viharos nemzetközi politikai változásaihoz alkalmazkodott. Készítésük, publikálásuk és alkalmazásuk egyre szisztematikusabb, tudományosabb és átláthatóbb, ezért azok mindig világos üzenetet hordoznak szövetségeseik és ellenségeik számára.

KULCSSZAVAK: stratégia, nagystratégia, nemzeti biztonsági stratégia, nemzeti katonai stratégia, alkotmány, értékek

A NAGYSTRATÉGIA ÉS A NEMZETI BIZTONSÁG ÖSSZEFÜGGÉSEI

Miután bemutattam a nemzeti stratégia amerikai felfogását, vizsgáljuk meg azt, hogyan kapcsolódik és miben tér el az amerikai nemzeti stratégia az amerikai nagystratégiától, a nemzetbiztonságtól és a nemzetvédelemtől. A stratégia – függetlenül a tárgyától – „egy terv, mely megszabja egy komplex rendszer működésének az eredményeit”.¹ Általános jellemzője, hogy átfogó, azaz nem a kihívások egyes elemeivel foglalkozik, hanem arra hivatott, hogy egy egész kérdéskört dolgozzon fel. Fontos jellemzője, hogy kellően rugalmas legyen, vagyis ne legyen érzékeny a stratégiai környezet szinte bizonyosan bekövetkező és előre nem látott apróbb módosulására. Végül, de nem utolsósorban, legyen tartós, a kitűzött végeredmények megvalósulásáig ne kelljen módosítani.

A stratégia elé tett „nagy” jelző mindössze annyit módosít a képen, hogy a legmagasabb szintű stratégiaként minden más stratégia felett „uralkodik”. „A nagystratégia magában foglalja mindazokat a katonai, politikai és gazdasági eszközöket, melyekkel az államok végső céljait kívánják elérni a nemzetközi rendszerben”² – állítja Paul Kennedy.³ De nemcsak egyszerűen a részek összege a nagystratégia, hanem az a terv, melyből valamennyi része áttekinthető és értelmezhető, magában foglalja a manővereket, a műveleteket, a hadjáratokat és a többi mellérendelt (nem katonai) stratégiát is. Basil Henry Liddell Hart a *Stratégia* című könyvében azt írja, hogy a stratégia ugyanúgy alárendelt a nagystratégiához képest, ahogy a taktika is alárendelt a stratégiához képest. „A nagystratégia... szerepe ugyanis az, hogy

¹ Leon S. Fuerth: Grand Strategy. In: Forging an American Grand Strategy: Securing a path through a complex future. (Editor: Sheila R. Ronis.) US Army War College, Carlisle Barracks, 2013, 9.

² Paul Kennedy: Grand Strategies in War and Peace. Yale University Press, New Haven, 1992, 1–7.

³ Paul Kennedy angol történész, a Yale Egyetem professzora – a világhírűvé vált „Nagyhatalmak tündöklése és bukása” című, nagyszabású összefoglaló műve a 16. század közepétől 2000-ig követi nyomon az erőviszonyok változásait az egyes országokon belül és a nemzetközi kapcsolatokban.

*koordinálja és irányítsa a nemzet ... minden erőforrását a háború politikai célkitűzéseinek elérésére, melyeket viszont a politika határoz meg.*⁴ Liddell Hart azonban hozzátette – amikor a nagystratégiáról írt –, hogy ez nemcsak a „korlátozott célok” elérésére (értsd: adott háború megnyerésére) irányuló „megvalósuló politikát” jelenti, hanem *a háború horizontján túlra mutat*, és eszközeit úgy használja fel, hogy ne zavarja a majdani békeállapotokat. Liddell Hart pontosan a nagystratégiai szemlélet hiányával magyarázta azt, hogy a legtöbb háborút olyan siralmas békeidőszakok követték, amelyek még a győzteseket is megviselték. A nagystratégia világa túlnyomórészt mind a mai napig „terra incognita”, vagyis ismeretlen terület, mely feltárára, megértésre vár.

A nagystratégianak tehát nemcsak a fogalma közelíthető meg nehezen, de az sem bizonyos, hogy létezik-e egyáltalán ilyen összetett koncepció. Mindenki számára világos, hogy amint egy komplex problémát sikerül megoldani, annak természete azonnal módosul, és elvezet egy újabb jelenséghez, melynek jellemzői és dimenziói már mások lesznek. Aki azt gondolja, hogy a nagystratégiák győzelmét hatalmas, zászlólengetős győzelmi felvonulás jelzi, annak át kell tanulmányoznia a történelemkönyveket.

Megállapítható, hogy a nagystratégia inkább csak a vezetők gondolatainak kifejezése, egy narratíva azok számára, akik követik őket, hogy könnyebben ráláthassanak és megérthessék a „nagyképet” úgy, ahogyan az őket vezető államférfi látja. A probléma az, hogy a „gondolatok kifejezése” mint meghatározás nem eléggé specifikus, alig valami különbözteti meg a tündérmeséktől. Íme, néhány tündérmese a közelmúltból, amelyet nagystratégiaként próbáltak eladni: önszabályozó tőzsde, munkahelyek teremtése ingyenhitellel, adóbevételek növelése az adó mértékének csökkentésével, a szabadpiac és Kína gazdasági stratégiájának kombinálása stb. Közös jellemzőjük a tanulság: semmiért mindent, a kevesebb több, a fehér az fekete és egyéb ostobaságok.⁵

A nagystratégia időt követel a megvalósításhoz, melyet a jelenlegi demokratikus berendezkedés nem segít elő. Az amerikai elnöki terminus négy év, melyből az első évet az elnöki feladatok átvétele, a betanulás és az elnöki adminisztráció megszervezése veszi el, az utolsó évet pedig az elnöki újrávalasztás emésztí fel. Ez azt eredményezi, hogy az Amerikai Egyesült Államok elnöke csak két évig képes olyan kérdésekre koncentrálni, amelyek munkájának a sarokkövei, és ráadásul egyáltalán nem bizonyos, hogy a nagystratégia eredményei beérnek a terminus végére és hozzá fogják segíteni az újrávalasztásához.

A nagystratégia nem létezhet stratégiai fegyelem nélkül, stratégiai fegyelem nem létezhet stratégiai előrelátás nélkül, előrelátás pedig nem létezhet következetes rendszeresség nélkül, amivel valóra váltják a stratégiát.

Mi tehát az igazi amerikai nagystratégia? Az Amerikai Egyesült Államok minden egyéb stratégiája felett álló elképzelés az alapító atyák gondolata egy olyan országról, melyet saját állampolgárai irányítanak a képviselői demokrácia intézményein keresztül. Az amerikai nagystratégia végcélja az amerikai szabadság megőrzése. Amikor Benjamin Franklint arról faggatták az angolok elleni függetlenségi háborúban, hogy milyen eszköz van a cél (ti. a függetlenség) eléréséhez, a válasza az volt: „*Egy köztársaság, ha meg tudjuk tartani.*”⁶

Az igazi nagystratégia tehát azokból az erkölcsi elvekből és értékekből fakad, melyek minden amerikai állampolgár teljes támogatását bírják, tekintet nélkül arra, mennyire nehéz azokat megvédeni. A *nemzeti biztonsági stratégia a nagystratégiához képest alárendelt,*

⁴ Basil Henry Liddell Hart: Stratégia. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2002, 493.

⁵ Fuerth: i. m. 10.

⁶ Fuerth: i. m. 12.

a nemzet fizikai biztonságával kezdődik, de nem ott ér véget, hanem az amerikai életmód megőrzésével a jelen és a jövő nemzedékek számára. A rendkívül praktikus gondolkodó amerikai hadsereg szerint a „*nemzeti biztonsági stratégia az Egyesült Államok elnöke által jóváhagyott dokumentum a nemzeti erő összetevőinek fejlesztésére, alkalmazására és koordinálására olyan célok elérésére, melyek a nemzeti biztonságot fokozzák*”.⁷

A *nemzeti védelmi stratégia* ennél szűkebb kategória: a világ és a benne létező kihívások és ellenségek reális értékelését tartalmazza, valamint azokat a megvalósítható célokat, melyek eléréséhez hozzá merjük rendelni a szükséges forrásokat, és meg merjük hozni értük a szükséges áldozatokat. Az idézett terminológiai szótár szerint: „*nemzeti védelmi stratégia a védelmi miniszter által jóváhagyott dokumentum az Egyesült Államok haderejének alkalmazására a védelmi minisztérium más ügynökségeivel és a nemzeti erő más összetevőivel együttműködésben a nemzeti biztonsági stratégia céljainak elérése érdekében*.”⁸ A nemzeti védelmi stratégia elkészítését egyébként nem írja elő törvény, 2002-ig ezt a szerepet az úgynevezett Négyéves védelmi felülvizsgálat (Quadrennial Defense Review – QDR) dokumentum töltötte be.⁹ A felülvizsgálatot a törvény alapján minden elnöki ciklus első évében kell végrehajtani. Benne a következő 20 év stratégiai kihívásaival vetnek számot, és felvázolják a szükséges védelmi stratégiai célokat, valamint körvonalazzák a célok elérésére alkalmas katonai erőt, a hadsereg korszerűsítésének tervét.¹⁰

A NAGYSTRATÉGIA ELMÉLETI KÉRDÉSEI

Az amerikai nagystratégia értékeinek legfőbb hordozója tehát a 230 éves alkotmány, mely elsősorban az Amerikai Egyesült Államok számára ad erkölcsi alapelveket, de mintát jelenthet a világ valamennyi szabad országának. Az Atlanti Charta négy szabadságelve is az egész világ számára jelentheti a nagystratégia alapvető céljait: *a vallás szabadsága, a szólás szabadsága, a félelem és nélkülözés nélküli élet*. Ha ezeket megnyeri magának egy nemzet, minden mással is bővítheti nagystratégiájának céljait, ha ezeket nem tudja megtartani, akkor mindent el fog veszíteni.¹¹

Hogyan lehet fokozni az egymást követő amerikai kormányzatok képességét az amerikai nagystratégia alakítására és gyakorlati valóra váltására? A koncepciót „*elkötelezett és kiszámítható kormányzás*”¹²-nak nevezik. Alapelvei: *előrelátás, összkormányzati megközelítés, visszacsatolás, törvényhozói felügyelet, szabadság és demokrácia*.¹³

Az Amerikai Egyesült Államok képessége arra, hogy a változó világ legvalószínűbb és legveszélyesebb trendjeit figyelemmel kísérje, kétségkívül a legfejlettebb a világon.

⁷ JP 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Electronic Library, 2010. (Amended: 2014), 183. http://www.dtic.mil/doctrine/search.html?zoom_query=JP+1-02+&x=17&y=14 (Letöltés időpontja: 2014. 05. 01.)

⁸ Uo. 181.

⁹ U.S. Code: Title 10-Armed Forces törvény 118. §-a szerint: [a QDR jelentés] „szabja meg a nemzeti védelmi stratégiát”. National Security Strategy Mandates... 6. https://archive.org/stream/R43174NationalSecurityStrategyMandatesExecutiontoDateandIssuesforCongress-crs/R43174%20National%20Security%20Strategy_%20Mandates,%20Execution%20to%20Date,%20and%20Issues%20for%20Congress_djvu.txt (Letöltés időpontja: 2016. 01. 19.)

¹⁰ National Security Strategy Mandates... 5.

¹¹ Fuerth: i. m. 14.

¹² Forward Engagement and Anticipatory Governance.

¹³ Fuerth: i. m. 15.

Ez nemcsak a hallatlanul jól szervezett hírszerző ügynökségek és diplomaták hangyaszorgalmú információgyűjtő képességét dicséri, hanem azokat a hosszú távú stratégiai gondolkodókat is, akik képesek ezeket az információkat megfelelően értékelni, a levont következtetések alapján javaslatokat tenni politikai célok megfogalmazására, és képesek megjelölni a célok megvalósításához szükséges (esetleg kialakítandó) forrásokat és képességeket. Nyilvánvaló, hogy a politikai élet szereplőit nem lehet átképezni hosszú távú stratégiai gondolkodókká, de az is kézenfekvő, hogy a stratégiai kérdéseket kutató tudósok sem válnak egy nap népszerű politikusokká. A közöttük tátongó szakadékot azonban könnyűszerrel betölthetik azok a tudományos intézetek,¹⁴ politikai fórumok és konzultációk, konferenciák, melyek megszervezésére eddig is sok jó alkalom adódott.

Az összkormányzati gondolkodás lehetővé teszi a nemzeti stratégia összetevőinek, hogy az egyébként is nyilvánvaló egymásra hatásukon és szétválaszthatatlanságukon túl koherens, szinergikus egészként hassanak a stratégiai környezetre. Ez a szemlélet megköveteli azt, hogy a közreműködők rugalmasan lépjenek túl a szervezeti kereteken, és a katonáknál már régóta ismert és alkalmazott „feladatközpontú”¹⁵ megközelítéssel egybeolvassák tevékenységeiket és összhangban lépjenek fel.

A nagystratégiai elképzelések megvalósítása megköveteli, hogy szabályozott körülmények között folyamatosan felügyeljék, figyelemmel kísérjék a folyamatot. Itt nemcsak a stratégia esetleg elmaradt valóra váltásáról van szó, hanem arról is, hogy ha a stratégia nem a megfelelő hatásokat váltotta ki, akkor annak módosítása igényként merülhet fel. Hasonlóan szükség lehet ilyen monitoring rendszerre annak megállapításához, ha a stratégia már célt ért, és tovább kell lépni a már megváltozott környezetben.¹⁶

A nagystratégia megköveteli azt is, hogy annak alakítása, felügyelete ne kizárólag a végrehajtói hatalom kezében legyen, hanem a törvényhozás (az amerikai Kongresszus, azaz a Szenátus és a Képviselőház) is tájékozott legyen a céljai megvalósulásáról. Ezzel kerülhető el az, hogy milliányi „tényfeltáró bizottság” vizsgálja az egyes elemeiben nehezen érthető nagystratégia valóra váltását.

Végezetül a *demokrácia és a szabadság* az amerikai nagystratégia elidegeníthetetlen értéke, valamint garanciája annak, hogy az amerikaiak nem veszíthetnek a saját maguk módján. A demokrácia nemcsak értéke, hanem célja és eszköze is a nagystratégiának. Sokan vitatják, hogy valóban szükséges-e hangoztatni és bátorítani a demokráciát olyan országokban, ahol annak sem hagyománya, sem igénye nincs meg. Ha az amerikaiak úgy gondolnák, hogy a szabadság és a képvisleti demokrácia csak kivételes és csak az Amerikai Egyesült Államok polgárainak kijáró jog, akkor pontosan azon a területen vonulna vissza a nagystratégia, amely emberek milliárdjai számára a reményt jelenti.¹⁷

Fuerth professzor összefoglalta az amerikai nagystratégia előtt álló fontosabb kihívásokat is:

- a politikusok és a politikai élet túldimenzionálása, egyensúly az ország érdekei és a szükséges hatalomkoncentráció között;

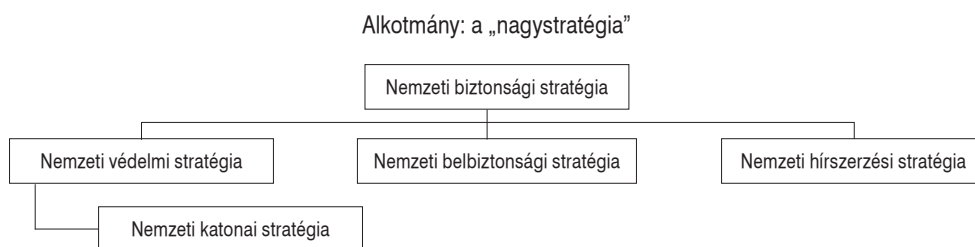
¹⁴ Az Amerikai Egyesült Államokban 1830 kutatóintézet működik, több mint Európában összesen. Lásd 2014 Global Go To Think Tank Index Report (Ed.: James G. McGann) 3-1-2015. University of Pennsylvania, 10. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks (Letöltés időpontja: 2015. 11. 01.)

¹⁵ Angol eredetiben: Mission Command.

¹⁶ Fuerth: i. m. 16.

¹⁷ Fuerth: i. m. 18.

- a pénzügyi élet szereplőinek túlhatalma és túlzott befolyása a politikára (nem kellene többé az „univerzum urai” típusú bankvezérek);
- a médiabirodalmak befolyásának csökkentése;
- költségvetés: a jövedelmek központosításának csökkentése;
- elkötelezett és öntudatos választópolgárok nevelése, oktatása;
- a polgárok felkészítése a kegyetlen pénzügyi világ és a versenygazdaság kihívásaira, gazdaságilag, pénzügyileg önálló, magukról gondoskodni képes, felelős polgárok nevelése;
- az infrastruktúra javítása;
- a klímaváltozás hatásainak a csökkentése;
- a társadalom teherbíró képességének megfelelő tehermegosztás kialakítása.



1. ábra Az amerikai stratégiák rendszere (részlet) (Szerkesztette a szerző)

AZ ELMÉLET ÉS A GYAKORLAT ÖSSZEHASONLÍTÁSA – NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIÁK

Az Amerikai Egyesült Államok nemzeti biztonsági stratégiájának (National Security Strategy, NSS) elkészítését az 1986-ban elfogadott Goldwater–Nichols-törvény¹⁸ szabályozza.¹⁹ A törvény előírásának értelmében évente és az új elnök hivatalba lépésétől számított 150 napon belül kell stratégiát, illetve beszámolót készíteni a Kongresszus számára. Az előírás többé-kevésbé betarthatatlan, de az amerikai politikai élet szereplői nem is kéri számon az elnökön. Nincs valóságos igény a stratégia évenkénti újrajrására (bár Bill Clinton elnöksége alatt törekedtek erre), erodálna annak tekintélyét és színvonalát. Az amerikai történelem során eddig megírt 15 NSS közül mindössze *hetet készített el* a frissen megválasztott elnöki

¹⁸ Barry Goldwater (1909–1998) amerikai republikánus politikus és üzletember. Arizona állam szenátora 1953–1965 és 1969–1987 között. 1964-ben a Republikánus Párt elnökjelöltje Lyndon B. Johnson demokrata jelölttel szemben.

William Flynt Nichols (1918–1988) amerikai demokrata politikus és katona. A második világháborúban öt évet szolgált, aknarobbanásban elvesztette a fél lábát, Bronz Csillaggal és Bibor Szívvvel tüntették ki, századosként szerelt le 1947-ben. Alabama 3., később 4. kerületének a képviselője 1967–1988 között.

Public Law 99-433-Oct. 1, 1986 (99th Congress) „Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization act of 1986”. http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct-1986.pdf (Letöltés időpontja: 2015. 11. 22.)

¹⁹ A törvény a Packard-bizottság javaslatai alapján született, és alapvetően megváltoztatta az Amerikai Egyesült Államok haderejének irányítását. A legjelentősebb, hogy lehetővé tette az elnöknek a harcoló csapatok közvetlenebb irányítását a hadügyi államtitkáron keresztül, illetve bevezette az összhaderőnemiség követelményét.

adminisztráció (id. Bush, Clinton kétszer, ifj. Bush kétszer és Obama kétszer), de egyik sem készült el a törvényben előírt 150 nap alatt.²⁰

Az NSS rendeltetése az, hogy meghatározza az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági céljait, azok elérésének módjait, a nemzeti biztonságra áldozható forrásokat, együttműködést alakítson ki a kormányzati szervezetek között, és sikeresen kommunikálja a kormányzati törekvéseket a magánszektor, a társadalom és nem utolsósorban a külvilág felé. Ezért fontos követelmény, hogy a dokumentum nyilvánosságot kapjon.²¹

A továbbiakban az Amerikai Egyesült Államok utolsó négy NSS-készítésének körülményeit összegzem, és összevetem a stratégiaalkotás előzőekben ismertetett elméleti modelljeivel.

A 2002-es nemzeti biztonsági stratégia

Az elhatározás az új NSS megírására még az Amerikai Egyesült Államok számára tragikus 2001. szeptember 11-i terrormerénylet előtt született meg. Az említett törvényi előírások mellett sürgető igény jelentkezett az akkorra már jelentősen elavult nemzeti védelmi stratégia²² (National Defense Strategy – NDS) és a nemzeti katonai stratégia²³ (National Military Strategy – NMS) újraírására, amelyek alapját alapvetően az NSS képezi, de iránymutatást ad az alacsonyabb szintű stratégiák megalkotásához.

A 2002-es stratégia elkészítésére megalakult informális csoportot Condoleezza Rice, az elnök nemzetbiztonsági főtanácsadója irányította, tagjai között magas rangú kormánytisztviselők, politikusok és akadémikusok voltak. A stratégia vezérelveit az elnök korábbi beszédeiből merítették, sőt az elnök beszédíró stábjának tagjai is közvetlenül részt vettek a kidolgozásban. Az elkészített tervezetet az elnök saját nyelvezetének megfelelően átdolgozták és egyetlen hangsúlyeltolódással (A „Tömegpusztító fegyverekkel elkövetett terrorizmus” alfejezet a terrorizmus fejezetből átkerült a „Tömegpusztító fegyverek” fejezetbe) elfogadták, A stratégia rendkívül kreatív, újszerű gondolkodást követelt meg, hogy megvalósuljon az elnöki követelmény: „*Minden kihívás egy-egy lehetőség az ország számára.*”²⁴ Azaz minden, az Amerikai Egyesült Államok biztonságára veszélyes jelenséget úgy kellett leírni, hogy az arra adott amerikai válasz már fokozza a védelmet, valamint pozitív és előremutató legyen.

A 2002-es NSS fejezetei fontossági sorrendben követték egymást, kezdve az emberi méltóság védelmétől az Amerikai Egyesült Államok nemzeti védelmi létesítményeinek reformjáig, ami tisztán mutatta a stratégia érték szemléletét. A dokumentum hangsúlyozta, hogy a népek önrendelkezése, a képviselői demokrácia terjesztése az Amerikai Egyesült Államok elsőrendű célja a terrorizmus elleni háborúban, mert a demokratikus országokban a terrorizmus nem tud teret nyerni. Ez a 2002-es NSS által kitűzött végcél (ends). A végcél eléréséhez vezető út hatékonyságának mérésére a dokumentum nem állapított meg köztes célokat, az NSS kiadásakor még nem álltak rendelkezésre a végrehajtás ellenőrzésére

²⁰ A Nemzeti Biztonsági Stratégiát 1987–2000 között évente készítették el (kivéve: 1989 és 1992), majd 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben és 2015-ben. Forrás: National Security Strategy Mandates... 3.

²¹ Alan G. Stolberg: How nation-states craft national security strategy documents? US Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, PA, 2012, 76.

²² 1997-ben jelent meg a korábbi védelmi stratégiai irányvonalat tartalmazó dokumentum. Forrás: National Security Strategy Mandates... 6.

²³ 1997-ben jelent meg a korábbi nemzeti katonai stratégia. Megjegyzés: Eddig összesen hat alkalommal adtak ki NMS-t: 1992-ben, 1995-ben, 1997-ben, 2004-ben, 2011-ben és 2015-ben. <http://history.defense.gov/HistoricalSources/NationalMilitaryStrategy.aspx> (Letöltés időpontja: 2015. 11. 16.)

²⁴ Stolberg: i. m. 78.

eszközök. Csak 2004-ben hozták létre az ún. *Az évezred kihívásainak számadása* (Millennium Challenge Account) elnevezésű programot, melynek rendeltetése az NSS-végcélok eléréséhez vezető eredmények figyelemmel kísérése volt.²⁵ A dokumentum nem határozott meg katonai célokat, sőt még Afganisztán és Irak megszállásáról sem foglalt állást. Az NSS által kitűzött végcélok eléréséhez *vezető elképzelések (ways) nem voltak részletesek*, azokat az alárendelt stratégiákra, illetve kormányzati dokumentumokra hagyta. Ilyen végrehajtott regionális stratégiai dokumentum volt például a 2004-ben megjelent *Széles körű közel-keleti és észak-afrikai kezdeményezés* elnevezésű ágazati megvalósítást segítő program, mely a régió demokratikus folyamatainak erősítéséhez és a gazdasági fejlesztéséhez vezető részletesebb megoldásokat és intézkedéseket tartalmazta. Megállapítható az is, hogy az NSS nem kötötte magát a rendelkezésre álló forrásokhoz, az NSS-hez kapcsolódó minősített dokumentum, a Nemzeti biztonsági politikai irányelvek (National Security Policy Directives – NSDP) tartalmazta a részletesebb pénzügyi és egyéb forrásokat, valamint koncepciókat.

Összességében megállapítható, hogy a 2002-es stratégia az amerikai alkotmány szellemében tűzi ki céljait a terrorista támadás utáni helyzetben, mellőzi azonban a világos módszerek és eszközök taglalását a célok eléréséhez. Az előkészítést szűk szakmai stáb végezte el kormányzati egyeztetések nélkül, nem gondoskodtak monitoring rendszer azonnali felépítéséről, hogy a stratégia megvalósulását nyomon kövessék,²⁶ a részletes gazdasági és pénzügyi tervezéshez szükséges dokumentumot pedig titkosították.

A 2006-os nemzeti biztonsági stratégia

A 2004-es választásokat követően a régi-új elnöki adminisztrációban Stephen Hadley nemzetbiztonsági főtanácsadó (új megnevezése: az elnök nemzetbiztonsági asszisztense) azonnal hozzalátott a végül 2006-ban megjelent NSS elkészítéséhez. Az elkészítés oka – túl a törvényi előírásokon – az volt, hogy a korábban megírt stratégia bizonyos elemei már valóra váltak (pl. demokratikus folyamatok felerősítése területén: a színes forradalmak Libanonban, Ukrajnában, Grúziában, Szaddám Huszein megbuktatása), ugyanakkor egyéb kitűzött célokról bebizonyosodott, hogy másfajta szemléletet igényelnek (pl. Irak stabilizálása). A kiindulási pont a 2002-es NSS maradt, jól tükrözik ezt az azonos fejezetcímek. A dokumentum nyelvezetét már nemcsak egyszerűen az elnök saját szóhasználatához igazították, de egyenesen olyan közérthetően fogalmazták át, hogy „az átlag Joe is értse a texasi Lubbockban”.²⁷ Ez az elnök kifejezett kívánsága volt, hogy a stratégia közismert legyen és megkapja a nemzet teljes támogatását.

A 2006-os NSS sem formájában, sem főbb tartalmi elemeiben nem hordozott alapvető változásokat a 2002-eshez képest, bár a globális terror elleni háború eszközeit már finomították,²⁸ kikerült például az eszköztárból az azonnali megelőző csapásmérés (*preemptive strike*) elve. Bár a végcélok eléréséhez szükséges erőforrásokat a dokumentum továbbra sem tüntette fel, de az NSS-hez szervesen kapcsolódó publikáció, az ún. „ezüstgolyó-lista” már tartalmaz ilyen előírásokat. Ez a stratégiai képességihiányokat tartalmazó lista azokat a

²⁵ Stolberg: i. m. 79.

²⁶ Stolberg: i. m. 81.

²⁷ Stolberg: i. m. 86.

Lubbock egy megye Texasban, amelyet Thomas Saltus Lubbock (1817–1862) ezredesről, a polgárháború egyik hősről neveztek el.

²⁸ Stolberg: i. m. 90.

programokat írta le, melyek a stratégiai végcélok megvalósításához feltétlenül szükségesek voltak. Ilyen volt például a civil fejlesztési szakértők tartalékos testületének létrehozása a külügyminisztérium irányítása alatt.

Fontos előrelépés volt az is, hogy az NSS-ben kitűzött célok megvalósulásának figyelemmel kísérésére a negyedéves jelentéseiben egy olyan rendszert hoztak létre, mely színekkel jelölve szemléltette a végcélok megvalósulását. A jelentésben különböző színnel azokat a végcélokat jelölték, melyek elérése az értékelés szerint megfelelően halad, melyeknél az elnöki adminisztrációnak újabb forrásokat vagy erőfeszítéseket kell biztosítani, illetve tennie, hogy a célok elérhetőek legyenek, valamint azokat, melyek teljes kormányzati felülvizsgálatot igényeltek, mert a jelek szerint nem fognak teljesülni.²⁹

A 2010-es nemzeti biztonsági stratégia

A választások után megújult elnöki iroda a teljes nemzeti biztonsági stratégiára kiterjedő felülvizsgálat részeként kezdte meg a 2010-es obamai NSS megalkotását. Így a korábbi dokumentumokhoz viszonyítva ez a stratégia sikerült a legkoherensebbre, mert már széles kormányzati együttműködésre támaszkodott, és „lebontása”, kapcsolata a többi stratégiával is világosan kimutathatóra sikerült.³⁰

A munkát ekkor is az elnöki nemzetbiztonsági főtanácsadó, James L. Jones irányította, és az meglepően gyorsan, mintegy hét hónap³¹ alatt befejeződött. A tervezetet ezután a lehető szélesebb körben véleményeztették, mindegyik szervezettől különböző bedolgozásokat kérve vagy konkrét feladatot szabva, illetve konzultációt folytatva. A felkért személyek között volt például Colin Powell korábbi külügyminiszter, a vezérkari főnökök egyesített bizottságának volt elnöke is. Az állami szervezetek közül pedig kiemelkedő volt az együttműködés a pénzügyminisztériummal (a források megtervezése területén) és a központi hírszerző igazgatósággal (a stratégia lehetséges negatív külföldi fogadtatásának felmérésében).³² A közreműködés a konzultációba bevont szervezetek számára egyben segítette a saját ágazati, illetve területi stratégia elkészítését és összehangolását is az NSS-szel. A dokumentum kidolgozása során több figyelmet fordítottak a hazai politikai megfontolásokra (pl. az emberi erőforrás, az oktatás, az üzleti-gazdasági élet területén), valamint a nagystratégia, a biztonsági stratégia és az ágazati stratégiák közötti összhang megteremtésére. Újdonság volt az is, hogy a végcélok mellett megállapították az *odavezető út* állomásait mint közbeeső vagy részcélokat. Ez megkönnyítette a stratégia megvalósulásának nyomon követését, egyszersmind rugalmasságot is biztosított a stratégiának. A stratégia hatékonyságának mérésére bevezették az úgynevezett *Kiegyensúlyozott teljesítménymutató rendszert* (Balanced Scorecard Performance System), amelyben rendszeresen mérték a megvalósulást.³³ Az NSS-ben megfogalmazott koncepciókat és a teljesítésükhöz szükséges forrásokat az *Elnöki politikai iránymutatások* (*Presidential Policy Directives*, PPD–6) című nyilvános (nyílt) dokumentumban pontosították.

²⁹ Stolberg: i. m. 91.

³⁰ Stolberg: i. m. 92.

³¹ Még ezzel a rekordgyorsaságú munkával is két hónappal lépték át a törvényben előírt határidőt.

³² A hírszerző közösségek két-három alkalommal is felmérték és véleményezték a stratégia lehetséges és nemkívánatos külföldi hatásait. Az egyik jelentés például csak a dél-amerikai országok lehetséges reakcióit mérte fel.

³³ Stolberg: i. m. 107.

A 2010-es stratégia kidolgozását még maga az elnök, Barack Obama is figyelemmel kísérte, sőt személyesen készítette el a háromoldalas bevezetőt a dokumentumhoz.³⁴ A 2006-os NSS-hez képest fontos előrelépés volt, hogy a szakértők és a politikai élet lehető legszélesebb rétegei vettek részt a kidolgozásában, ami az alárendelt stratégiák számára megfelelő alapot adott a cél eléréséhez vezető módszerek kidolgozásához. Az összkormányzati megközelítés másik előnye az volt, hogy a végrehajtáshoz szükséges források tervezését is megkönnyítette, a köztes célok kitűzésével a stratégia értékelése is lehetővé vált, a részletesebb koncepciókat tartalmazó dokumentumokat pedig mindenki számára hozzáférhetővé tették.

A 2015-ös nemzeti biztonsági stratégia

Az Obama-kormányzat 2015. február 6-án, két évvel a második elnöki terminus megkezdése és öt évvel a korábbi stratégia kiadása után léptette életbe a második nemzeti biztonsági stratégiáját. Ez volt a leghosszabb idő, ami eltelt két NSS között a Goldwater–Nichols-törvény 1986-os bevezetése óta, bár a Bush-kormány is csak két NSS-t készített. A késlekedés legnyilvánvalóbb oka a gyorsan változó nemzetközi biztonsági helyzet miatt kialakuló kormányzati bizonytalanság volt, különösen a szíriai válsággal összefüggésben. „*Még nincs stratégiánk*”³⁵ – mondta az elnök az Iszlám Állam kapcsán másfél évvel beiktatása után. A Tom Donilon helyére kinevezett Susan Rice új nemzetbiztonsági főtanácsadó a tétovaságot állítólag a következőképpen magyarázta: „*Ha kiadnánk egyet [stratégiát] februárban, vagy áprilisban, vagy júliusban, azt két héttel később megelőznék az események.*”³⁶

A stratégia teljes körű elemzéséhez még nincs meg a megfelelő időtáv: nem kontúrosak a stratégia prioritásai, és ezért a végcélok is homályosak (leszámítva azt, hogy Amerikát meg kell védeni és Amerikának vezetnie kell), az elérendő állapot ismerete nélkül a hozzárendelt források sem ítéltethők meg. Az elnöki terminus hátralévő éveinek gyakorlata segíthet majd meghatározni az adminisztráció valódi fontossági sorrendjét és azt, hogy elegendő eszközt biztosítottak-e azok elérésére.

Az Obama-kormányzat a stratégia alapvető céljait, sőt a nemzet erejét is az alkotmány értékeiből vezeti le. A demokráciák terjesztése, valamint fejlődésük támogatása és megszilárdítása nemcsak az amerikai értékszemléletből következik, de egyben jól felfogott nemzeti érdek is. A 2015-ös NSS a „stratégiai türelmet” mint rendezőelvet állítja a növekvő kihívásokkal szembe, miközben megerősíti a 2010-es stratégia alapvetését: „*tagadhatatlan igazság – Amerikának vezetnie kell*” – ahogy Obama fogalmaz a stratégia bevezetőjében. Ugyanakkor figyelembe veszi az elmúlt hat évben bekövetkezett változásokat a globális stratégiai helyzetben, elismeri az Amerikai Egyesült Államok képességeinek kétségbe-

³⁴ Stolberg: i. m. 97.

³⁵ Spencer Ackerman: Obama: „We don’t have a strategy yet” to combat ISIS militants. The Guardian, 2014. augusztus 28. <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/28/obama-us-strategy-isis-iraq-syria> (Letöltés időpontja: 2015. 05. 23.)

³⁶ Mark Landler: Obama Could Replace Aides Bruised by a Cascade of Crises. New York Times, 2014 október 29. http://www.nytimes.com/2014/10/30/world/middleeast/mounting-crises-raise-questions-on-capacity-of-obamas-team.html?_r=1 (Letöltés időpontja: 2015. 05. 23.). Valószínűleg ez csak anekdota, mert ha ez igaz lenne, akkor az NSS nem lenne más, mint a napi ügyekkel kapcsolatos eligazítás a külpolitikai és a katonai stáb részére az egységes gondolkodás érdekében. Valójában a stratégiának olyan hosszabb időre szóló kereteket kell megadnia, melyeken belül a szakpolitikai döntéseket rugalmasan lehet meghozni az előre nem látott eseményekre is reagálva. A stratégia jelentőségét lebecsüli az a felfogás, hogy csak a kormányzati szervek számára készül egy ilyen dokumentum. Az NSS egy üzenet a Fehér Háztól a nemzetközi élet valamennyi szereplője számára.

vonhatatlan korlátait, ezért előnyben részesíti a nemzetközi együttműködést az unilaterális fellépéssel szemben.

Az Obama-adminisztráció megkísérelte a stratégiát a módszerek tekintetében az arany középutra terelni, melyet nem lehet egykönnyen megtalálni. A 2015-ös NSS mégis helyesen méri fel, hogy az egyensúlyra való törekvés az egyetlen lehetőség az önző realpolitika és a fennkölt idealizmus között.

A stratégia nem fukarkodik megnevezni az Amerika vezető szerepét alátámasztó forrásokat: a szárnyaló gazdaságot, az alacsony munkanélküliséget, a technológiai fölényt, a dinamikus társadalmat, a képzett és tapasztalt haderőt, a világ legfejlettebb hírszerző közösségét, ugyanakkor nem magyarázza meg azt az ellentmondást, hogy a világ egyetlen szuperhatalma miért nem volt képes számos nemzetközi konfliktus megoldására az elmúlt években. A kérdés alapos vizsgálata, továbbá az a felismerés, hogy a hatalom eszközei önmagukban nem jelentenek befolyást az egyre inkább többpólusúvá váló nemzetközi rendszerben, sokat jelentettek volna a stratégia nívjának.³⁷ Lehet, hogy a választ nemcsak az eszközök használatában kell keresni, hanem abban is, hogy milyen percepciót keltenek ezek az eszközök és módszerek a nemzetközi rendszer más szereplőiben.

Összegezve elmondható, hogy a 2015-ös NSS nyelvezetében és szemléletében a 2010-es folytatásának tekinthető. Hiányossága, hogy nem tartalmazza a stratégia által elérni kívánt végcélokat, és a prioritások sem világosak. Nehezen érthető, hogy mi az, ami igazán számít Amerikának saját területe és állampolgárai megvédésén túl.³⁸ A stratégia viszont helyesen tett kísérletet arra, hogy megválaszolja az amerikai stratégiai gondolkodásban már régóta felmerült kérdéseket, és igyekezett megtalálni a megfelelő egyensúlyokat a végletek között.

ÖSSZEGZÉS

Az Amerikai Egyesült Államok stratégiai dokumentumai *csak részlegesen* tükrözik az elméleti alapvetéseket, de kimutatható tendencia, hogy egyre tudatosabban alkalmazzák az elméleti kutatások eredményeit a gyakorlati munka során. A vizsgált nemzeti biztonsági stratégiák végcéljait a nemzetet meghatározó Alkotmányban felsorolt értékekből és az elnöki beszédekben megfogalmazott nemzeti érdekekből vezetik le. A végcélokhoz vezető módszerek leírásánál általában csak nagyvonalú általánosságokat írnak le. A 2002-es és a 2006-os NSS szinte kizárólag az elérendő célok leírására koncentrált, anélkül hogy az elérésük módozatairól megfelelően részleteket tartalmazna.³⁹ Feltételezhető, hogy a stratégiákat megvalósító releváns intézmények sokkal részletesebb, minősített (titkos) információkat tartalmazó koncepciókat dolgoztak ki a maguk számára. A 2006-os NSS kapcsán került sor egy „ezüstgolyó-lista” megalkotására, amely bizonyos kulcsfontosságú programokat kiemelt a végcélok megvalósításához szükséges eszközök közül. A 2010-es stratégia elkészítése során már széleskörűen alkalmazták az átfogó megközelítés kormányzati szemléletét és gyakorlatát, megkezdődött a stratégiák időbeni egymásra épülése megbomlott folyamatának a helyreállítása. A 2015-ös stratégia esetében még korai megítélni, hogy mennyire tudják biztosítani a megvalósításhoz

³⁷ Giovanni Grevi: Patient, prudent, strategic? The 2015 US National Security Strategy. FRIDE, 2015. február, 4. http://fride.org/download/PB194_The_2015_US_National_Security_Strategy.pdf (Letöltés időpontja: 2016. 01. 22.)

³⁸ Grevi: i. m. 3.

³⁹ Stolberg: i. m. 122–123.

szükséges forrásokat, bár a 2015/2016-os védelmi költségvetésben mintha lelassult volna a tervezett forráscsökkentés.

Magyarország számára is hasznosítható tapasztalat az amerikai stratégiaalkotás elmélete és gyakorlata, az a törekvés, hogy az elfogadott stratégiai dokumentum bírja a politikai pártok és a közvélemény támogatását. Ha egy ügy ennyire fontos, akkor az megérdemli, hogy a legszélesebb körű párbeszédet folytassák róla.

Gondoskodni kell arról, hogy a nemzeti stratégia megvalósításához megfelelő részletes-gű kiegészítő koncepciók, tervek készüljenek, a stratégiatervezés legyen összekapcsolva az erőforrásokkal. Ki kell alakítani a stratégia eredményességének objektív mérési módszerét, be kell vezetni a formalizált rendszerét (monitoring) annak érdekében, hogy a szükséges mértékben módosítható legyen Magyarország nemzeti stratégiája.

(Vége)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ackerman, Spencer: *Obama: „We don’t have a strategy yet” to combat ISIS militants*. The Guardian, 2014. augusztus 28. <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/28/obama-us-strategy-isis-iraq-syria>
- Fuerth, Leon S.: *Grand Strategy*. In: *Forging an American Grand Strategy: Securing a path through a complex future*. Editor: Sheila R. Ronis. US Army War College, Carlisle Barracks, 2013.
- Grevi, Giovanni: *Patient, prudent, strategic? The 2015 US National Security Strategy*. FRIDE, 2015. február, 4. http://fride.org/download/PB194_The_2015_US_National_Security_Strategy.pdf
- Hart, Basil Henry Liddell: *Stratégia*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2002, 493.
- JP 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Electronic Library, 2010. (Amended: 2014.) http://www.dtic.mil/doctrine/search.html?zoom_query=JP+1-02+&x=17&y=14
- Kennedy, Paul: *Grand Strategies in War and Peace*. Yale University Press, New Haven.
- Landler, Mark: *Obama Could Replace Aides Bruised by a Cascade of Crises*. New York Times, 2014. október 29. http://www.nytimes.com/2014/10/30/world/middleeast/mounting-crises-raise-questions-on-capacity-of-obamas-team.html?_r=1
- McGann, James G. (szerk.): *2014 Global Go To Think Tank Index Report*. 3-1-2015. University of Pennsylvania, 10. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks
- National Security Strategy Mandates, Execution to Date, and Issues for the Congress. https://archive.org/stream/R43174NationalSecurityStrategyMandatesExecutionToDateandIssuesforCongress-crs/R43174%20National%20Security%20Strategy_%20Mandates,%20Execution%20to%20Date,%20and%20Issues%20for%20Congress_djvu.txt
- Public Law 99-433-Oct. 1, 1986, (99th Congress) „Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Historical Office, Office of the Secretary of Defense honlap.
- Stolberg, Alan G.: *How nation-states craft national security strategy documents*. US Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, PA, 2012.